

## **ИЗМЕНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА АРМЕНИИ И ГРУЗИИ С УЧАСТИЕМ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ В НАЧАЛЕ XXI в.**

***Папоян Айваз Рафикович***

*Ассистент*

*Уральский федеральный университет*

*Екатеринбург*

В статье рассматривается участие Венецианской комиссии в принятии поправок к Конституциям Армении и Грузии во время конституционных референдумов. Венецианская комиссия содействует распространению европейского конституционного наследия, основанного на основных нормах европейского континента. Сотрудничество с Венецианской комиссией способствовало изменению государственного устройства Армении и Грузии путем конституционных реформ, в результате которых обе республики перешли от президентской к парламентской форме правления.

Ключевые слова: Армения, Грузия, Совет Европы, Венецианская комиссия, референдум

## **CHANGE IN THE STATE STRUCTURE OF ARMENIA AND GEORGIA WITH THE PARTICIPATION OF THE VENICE COMMISSION AT THE BEGINNING OF THE XXI CENTURY**

***Papoyan Aivaz Rafikovich***

*Teaching assistant*

*Ural Federal University*

*Ekaterinburg*

The article examines the participation of the Venice Commission in the adoption of amendments to the Constitutions of Armenia and Georgia during constitutional referendums. The Venice Commission promotes the dissemination of a European constitutional heritage based on the fundamental norms of the European continent. Cooperation with the Venice Commission contributed to a change in the state structure

of Armenia and Georgia through constitutional reforms, as a result of which both republics passed from a presidential to a parliamentary form of government.

Key words: Armenia, Georgia, Council of Europe, Venice Commission, referendum

В начале XXI в. Армения и Грузия стали полноправными членами Совета Европы. Членство в Совете Европы позволило республикам принимать активное участие во всех органах Организации. Среди них выделяется Комиссия по демократии через право, известная как Венецианская комиссия (ВК).

При вступлении в СЕ каждое государство берет на себя обязательства подписывать и ратифицировать наиболее важные инструменты Организации, а также изменять свое законодательство в соответствии с европейскими стандартами, в т.ч. Конституцию.

После присоединения в Совет Европы властями Армении и Грузии проводилось несколько конституционных референдумов.

В 2001 г. ВК сотрудничала с представителями властей Армении по подготовке проекта поправок к Конституции. Однако обсужденный ими проект отличается от впоследствии принятого парламентом и представленного на референдуме (25 мая 2003 г.), на котором его не одобрили [1].

В начале 2004 г. ВК в сотрудничестве с Национальным собранием Армении организовала в Ереване конференцию по конституционным реформам с целью возобновления процесса реформ с участием всех политических сил и гражданского общества.

По мнению представителей ВК, некоторые важные аспекты текста не соответствовали европейским стандартам и не отражали предложения ВК и Совета Европы, особенно в отношении баланс полномочий между государственными органами, независимость судебной власти и порядок назначения мэра Еревана [11].

23-24 июня 2005 г. в Страсбурге состоялась встреча, на которой представители властей Армении, гражданского общества и рабочей группы ВК обсудили поправки Конституции. В результате этой встречи были согласованы определенные принципы, которые должны были направлять дальнейшие конституционные работы [7]. Их главная цель состояла в том, чтобы усилить разделение полномочий между правительством, парламентом

и судебной властью, повысить независимость судебной власти, провести изменения в местном самоуправлении и создать фигуру омбудсмена.

На референдуме 27 ноября 2005 г. изменения в основной закон страны одобрили 93,3% избирателей. Оппозиция не признала итоги голосования, заявив, что такой высокий результат обусловлен многочисленными фальсификациями, допущенными в ходе референдума. Несмотря на это, 11 декабря 2005 г. Конституция в новой редакции вступила в силу [3].

Процесс новых конституционных реформ стартовал в РА в 2013 г. 4 сентября президент страны Серж Саргсян ради «необходимости повышения эффективности управления и обеспечения баланса в системе власти» подписал указ о создании специальной комиссии по конституционным преобразованиям. Она должна была подготовить изменения в основной закон. Среди причин начала реформ действующие власти назвали стремление демократизации политической жизни, которую может обеспечить парламентская форма государственного устройства.

10 апреля 2014 г. на сайте минюста был опубликован предварительный вариант проекта изменений в конституции. 15 октября 2014 г. концепция конституционных реформ и положительное заключение о ней ВК были представлены президенту республики.

14 марта 2015 г. глава государства утвердил концепцию конституционных преобразований. После этого началась разработка текста нового основного закона. Президент Саргсян поручил Специальной (Конституционной) комиссии провести консультации с политическими партиями, а затем обобщить высказанные предложения.

15 июля 2015 г. ВК представила окончательный вариант поправок в конституцию страны для публичного обсуждения [3].

Согласно предложенным поправкам, президент республики получает ограниченные (в основном – представительские) функции. Он будет избираться из числа беспартийных кандидатов парламентом республики, а не всеобщим прямым голосованием населения. Срок полномочий главы государства увеличится с 5 до 7 лет. Один и тот же человек может быть избран президентом только на один срок и в период пребывания на посту не должен состоять в политической партии (статья 124) [4].

Высшим органом исполнительной власти определено правительство, которое, как указано в проекте, «разрабатывает и осуществляет внутреннюю и внешнюю политику» (статья 146).

Кандидатуру на пост главы кабинета будет выдвигать парламентское большинство, а президент лишь формально утверждать ее. Правительство формируется премьером и несет ответственность лишь перед парламентом. В случае войны премьер-министр становится Верховным главнокомандующим Вооруженных сил РА (статьи 149, 152 и 155) [4].

21 августа 2015 г. Президент представил проект поправок в Национальном собрании. 24 и 25 августа 2015 г. делегация ВК посетила Ереван. Она провела рабочее совещание с Конституционной комиссией и провел дополнительные встречи с президентом Республики, а также с представителями гражданского общества и политических партий. Дальнейшие поправки были согласованы с Конституционной комиссией в свете рекомендаций, сделанных докладчиками. Конституционная комиссия представила ВК некоторые дополнительные предлагаемые поправки 29 августа и 1 сентября 2015 г. [12].

Межпартийная делегация ПАСЕ присутствовала в РА с 4 по 7 декабря 2015 г. для наблюдения за референдумом по конституционным реформам, который состоялся 6 декабря и привел к принятию новой конституции.

По предварительным результатам, около 64% проголосовавших проголосовали за изменения, таким образом, собрав кворум в 25% зарегистрированных избирателей, одобрить изменения.

Относительно низкая явка, около 50% населения, отражает тот факт, что референдум был проведен по политическим интересам, а не по потребностям армянской общественности и воспринимался многими гражданами как вотум доверия правительству, а не как множество предложений по изменению. Процесс реформирования в течение двух с половиной лет не был достаточно всеобъемлющим, и у парламента было всего несколько недель для обсуждения текста и публичных дебатов, которые были ограничены двумя месяцами, что затрудняло достижение соглашения. Таким образом, ядро конституционного изменения – перехода от президентской к парламентской системе – было воспринято слишком многими гражданами как средство для того, чтобы нынешний

президент остался у власти после окончания его второго (и что было бы окончательным) срок.

Что касается процесса голосования, делегация сожалела о том, что власти не были обеспокоены целостностью процесса, ведущего к новой Конституции, и что в нем должно быть упомянуто несколько проблем: неточность избирательных списков, содержащих имена многих людей, постоянно проживающих за границей или даже умерших, что приводит к утверждениям о том, что эти личности были узурпированы людьми, которые затем голосовали несколько раз; злоупотребление административным ресурсом исполнительными органами; заявления о давлении и попытках коррумпировать чиновников на выборах; недостатки в обучении участковых избирательных комиссий, особенно при подсчете голосов; отсутствие мобильного голосования фактически исключило граждан-инвалидов из процесса.

Делегация настоятельно призвала власти решить эти вопросы, чтобы укрепить доверие к процессу голосования и к политике в целом, чтобы обеспечить подлинно демократическое будущее РА [6].

В связи с конституционными изменениями первым лицом страны должен стать премьер-министр после окончания президентского срока Саргсяна, а прежние премьер-министр и правительство подать в отставку. Первые парламентские выборы после ухода Саргсяна должны были пройти в марте 2018 г. Однако, нарушив обещание не выдвигать свою кандидатуру на пост премьер-министра, Саргсян спровоцировал массовые протесты, которые продолжались до начала мая. Весенние события привели к окончательному уходу Саргсяна с политики и утраты позиций РПА в правительстве.

В мае того же года большинством голосов в Национальном собрании РА новым премьер-министром РА был избран Никол Пашинян. Генсек Совета Европы Ягланд, поздравив Пашиняна с избранием, заявил, что «решение, принятое сегодня парламентом РА, свидетельствует о том, что конституционная реформа, проводимая при поддержке нашей Организации, начала осуществляться» [2].

В Грузии наиболее активные преобразования были предприняты после прихода к власти Михаила Саакашвили в 2004 г. По мнению представителей ВК, поправки, рассмотренные в 2004 г., являются далеко идущими и важными, поскольку они представ-

ляют собой изменение системы правления. Они поднимают много важных и сложных вопросов, и создатели разрываются между основной целью поправок - усилением полномочий правительства и желанием сохранить очень сильного президента. В некоторых случаях президент может игнорировать четко выраженную волю парламента или вмешиваться в дела правительства, в других случаях парламент слишком много говорит о составе правительства. Вопросы, не являющиеся центральными для реформы, особенно касающиеся судебной системы заслуживают дальнейшего рассмотрения [10].

В октябре 2010 г. были приняты поправки, которые превращали Грузию в парламентскую республику [8]. Большая часть этих изменений вступила в силу в 2011 г., а некоторые - после выборов президента (уже со значительно сокращенными полномочиями) в 2013 г. [5]. С декабря 2016 г. Государственная конституционная комиссия занималась поправками Конституции, которые касались практически всех пунктов конституции. Основные изменения были связаны, прежде всего, с отменой прямых президентских выборов из-за перехода страны на парламентскую модель государственного управления. Весной 2018 г. парламент Грузии окончательно утвердил новую Конституцию. Задержка с принятием новой Конституцией была связана с тем, что проект поправок неоднократно отправляли на проверку в ВК, которая внимательно изучала и представляла свои замечания [5; 9].

Таким образом, с началом членства в Совете Европы изменение государственного устройства Армении и Грузии путем принятия новых Конституций занимало длительное время. Оно было связано с многочисленными проверками и обсуждениями, которые не обходились без замечаний со стороны ВК. Тем не менее, переход к парламентской форме правления в обоих государствах совершился.

### **Список литературы**

1. Вутова Н. Армения: вступление в Совет Европы и выполнение обязательств перед организацией // Центральная Азия и Кавказ. № 5 (29), 2003 [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.ca-c.org/journal/2003/journal\\_rus/cac-05/20.vutrus.shtml](http://www.ca-c.org/journal/2003/journal_rus/cac-05/20.vutrus.shtml) (дата обращения: 14.09.2020).



9. Venice Commission. Georgia - Opinion on the draft revised Constitution / Council of Europe. Strasbourg, 19 June 2017 [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)013-e) (дата обращения: 20.10.2020).

10. Venice Commission. Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12-13 March 2004) / Council of Europe. Strasbourg, 29 March 2004 [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)008-e) (дата обращения: 20.10.2020).

11. Venice Commission. Second Interim Opinion on Constitutional Reforms in the Republic of Armenia adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session (Venice, 10-11 June 2005) [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)016-e) (дата обращения: 19.10.2020).

12. Venice Commission. Second Opinion on the Draft Amendments to the Constitution (in particular to Chapters 8, 9, 11 to 16) of the Republic of Armenia endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015) / Council of Europe. Strasbourg, 28 October 2015 [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29038-e> (дата обращения: 17.10.2020).